

区域经济学专业研究生系列教材

● 张可云

区域经济政策

QUYU JINGJI ZHENGCE



商務印書館

中国人民大学区域经济与城市管理研究所
区域经济学专业研究生系列教材(之三)

区域经济政策

张可云

商务印书馆

2005年·北京

图书在版编目(CIP)数据

区域经济政策/张可云. —北京:商务印书馆,
2005

ISBN 7-100-04225-9

I. 区… II. 张… III. 地区经济—经济政策
IV. F061.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 080315 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

QŪYÙ JINGJÌ ZHÈNGCÈ

区 域 经 济 政 策

张 可 云

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 7-100-04225-9/F·507

2005 年 3 月第 1 版

开本 880 × 1260 1/32

2005 年 3 月北京第 1 次印刷

印张 16%

定价: 26.00 元

总 序

区域经济学是目前我国经济学门类中发展最为迅速的新型应用经济学科之一,由于社会需求巨大,高层次人才的培养任务繁重,教学和研究队伍正在日益扩大。然而,作为一门相对年轻的应用经济学分支学科,在各方面还不尽成熟,其中一个突出的表现就是,迄今为止还没有一套完整的区域经济学专业研究生系列教材。正是基于这种状况,我们着手撰写、陆续出版这套教材。

中国人民大学区域经济与城市管理研究所(原名区域经济发展战略研究所)是国内设立的第一个区域经济教学与研究机构,也是全国最早确立的两个区域经济学博士点之一,2002年被评为国家重点学科。长期以来,我们努力坚持严谨求实、开拓创新的学风,力求始终站在学科发展的前沿。在长期的学术交往与合作中,得到了兄弟院校和科研机构的许多支持帮助,深受同行关注,也期望我们在研究生层次的教材建设方面作出贡献。这些都是我们决定编写这套教材的重要动力。

教材建设是学科建设的“基础工程”,只有打好这个基础,才能保证学科的持续发展。这套系列教材是我倡议编写的,得到了全所教师的一致响应。为了编好教材,我们曾多次进行了封闭式研讨。每本教材的大纲都是先由责任人拟定初稿,经集体讨论,提出修改补充意见,最后确定下来。参加编写的教师都是我所的中青年学术骨干,有着丰富的教学经验和显著的科研成果,他们都具有博士学位,大多数曾游学国外在著名学府学习或研究。精干的队伍为编好这套教材提供了重要保

2 区域经济政策

障。由我来撰写总序,并不表示我的学术水平比他们高,而仅仅是因为我作为所长担负了组织协调工作。

全套教材共计六本:区域经济理论、区域经济分析方法、区域经济政策、区域经济规划、区域融资与投资环境评价、中国区域经济问题研究。这些内容也是我所为硕士研究生开设的主要专业课程。此外,城市经济学和城市规划等课程也在专业课之列,因为以后还要编写城市经济与管理系列教材,故未列入其中。

编写区域经济学专业研究生系列教材是一种新的尝试,我们参考了国内外已有的研究成果,在内容和结构上进行了新的开拓和探索。由于能力所限,加之时间紧迫,难免有这样或那样的不足和缺陷,希望得到同行们的批评指正。在此,我们要感谢商务印书馆,作为我国最负盛名的出版机构之一,他们对本套教材的出版给予了大力支持和鼎力相助。

陈 秀 山

中国人民大学区域经济与城市管理研究所

2003 年春,于中国人民大学宜园

目 录

1. 问题区域与区域经济政策	1
1.1 经济政策与区域经济政策	2
1.1.1 经济政策的基本原理及其与区域经济政策的关系	2
1.1.2 区域经济政策的内涵与外延	4
1.1.3 区域经济政策的特点	7
1.2 问题区域与区域经济政策的目标	12
1.2.1 区域问题与问题区域	12
1.2.2 区域经济政策目标概述	17
1.3 区域经济政策的萌芽与兴起	18
1.3.1 区域经济与改造和区域经济政策的萌芽	19
1.3.2 区域经济差距与美国区域经济政策的兴起	24
1.3.3 区域经济萧条与欧洲区域经济政策的兴起	30
1.4 区域经济政策研究的地位和内容	36
1.4.1 区域经济政策在区域研究中的地位	36
1.4.2 区域经济政策研究的主要内容和本书的框架	42
1.5 本章小结	45
2. 区域经济政策的理论基础	48
2.1 区域经济政策必要性的理论争论概述	48
2.1.1 区域经济研究中的自由主义理论观点	49
2.1.2 区域经济研究中的干预主义理论观点	51

2 区域经济政策

2.1.3 不平衡的区域结构与布局和干预主义的合理性	56
2.2 区域经济联系与发展格局演变的非均衡	60
2.2.1 区域分工贸易的非均衡与区域经济政策的必要性	61
2.2.2 区际要素流动的非均衡与区域经济政策的必要性	68
2.2.3 区域发展格局演变的非均衡与区域经济政策的必要性	70
2.3 区域微观主体的有限理性与区域利益非均衡	80
2.3.1 “囚徒困境”与区域经济政策的必要性	81
2.3.2 区域经济活动的区际外部性与利益矛盾	86
2.3.3 区域利益主体的信息不对称与利益矛盾	89
2.4 本章小结	99
3. 区域管理机构设置与区域经济政策程序	103
3.1 区域经济政策机构与组织	103
3.1.1 区域经济政策机构	104
3.1.2 区域经济政策组织	119
3.1.3 区域经济政策下放问题	125
3.2 区域经济政策程序	126
3.2.1 区域经济政策总程序概述	126
3.2.2 区域经济政策制定的程序	126
3.2.3 区域经济政策实施的程序	132
3.2.4 区域经济政策监督与评价的程序	134
3.3 欧盟区域经济政策机构与程序——一个典型案例	136
3.3.1 欧盟区域政策机构和组织	136
3.3.2 欧盟区域政策程序	146
3.4 本章小结	151
4. 区域经济政策的作用对象	155
4.1 区域经济政策作用对象的基本问题	156

4.1.1	明确区域经济政策方向的基本前提	156
4.1.2	衡量区域发展水平的指标选择原则	158
4.1.3	问题区域发展水平指标	160
4.1.4	标准区域划分与问题区域识别概述	162
4.2	标准区域划分	164
4.2.1	标准区域划分的原则	164
4.2.2	美国 BEA 经济地区划分案例	166
4.2.3	欧盟的 NUTS 划分案例	172
4.3	问题区域识别	178
4.3.1	问题区域识别需要明确的主要问题	179
4.3.2	作为匀质区域的问题区域识别方法	184
4.3.3	作为功能区域的问题区域识别方法	187
4.4	本章小结	197
5.	区域经济政策目标	201
5.1	区域政策战略	202
5.1.1	移民就业和移业就民选择	202
5.1.2	最困难区域和潜力最大区域选择	207
5.1.3	地区繁荣和人民富裕选择	208
5.1.4	充分就业和结构优化选择	213
5.1.5	全面发展和增长中心选择	214
5.2	区域经济政策目标的类型	219
5.2.1	区域经济政策目标的一般分类	219
5.2.2	区域经济政策目标的属性分类	220
5.3	区域经济政策的主要目标	221
5.3.1	主要的区域经济政策目标	222
5.3.2	区域经济政策目标的准确表述与量化问题	230

4 区域经济政策

5.4 区域经济政策目标的矛盾与协调	232
5.4.1 区域经济政策目标内在矛盾的一般分析	233
5.4.2 国家利益与区域目标	236
5.4.3 总体效率与区域间平等	243
5.4.4 区域间目标的相容性	249
5.5 本章小结	252
6. 区域经济政策工具	257
6.1 区域经济政策工具分类	258
6.1.1 传统的区域经济政策工具分类	258
6.1.2 区域经济政策功能性质分类	263
6.2 直接援助:区域经济政策奖励措施之一	264
6.2.1 拨款	265
6.2.2 优惠贷款	275
6.2.3 税收减免	276
6.2.4 直接援助政策工具的强度与存在的问题	277
6.3 间接援助:区域经济政策奖励措施之二	278
6.3.1 发展基础设施	279
6.3.2 创建工业与科技园区	280
6.4 控制措施:控制与许可制度	292
6.4.1 控制措施的由来	292
6.4.2 控制措施的优缺点分析	293
6.5 区域经济政策工具协调与基金工具	295
6.5.1 区域经济政策工具选择与组合	295
6.5.2 区域经济政策基金工具	297
6.6 区域经济政策工具案例	300
6.6.1 美国联邦政府的区域援助工具	300

6.6.2 盖尔森基兴科技园区案例	306
6.7 本章小结	313
7. 问题区域发展和地方发展政策协调	317
7.1 萧条区域的发展	317
7.1.1 萧条区域的形成概述	319
7.1.2 萧条区域的特点及其识别标准	323
7.1.3 萧条区域的发展政策	328
7.2 落后区域的发展	334
7.2.1 农业区域的发展政策	335
7.2.2 自然条件极端区域的发展政策	339
7.3 膨胀区域发展的控制与内城地区发展政策	341
7.3.1 控制聚集体的发展	342
7.3.2 内城地区——新问题区域及其治理方向	347
7.4 地方发展政策及其与区域经济政策的关系	352
7.4.1 地方发展政策与区域经济政策的异同分析	352
7.4.2 地方发展政策与区域经济政策的矛盾	354
7.4.3 地方发展政策与区域合作政策	357
7.5 本章小结	363
8. 区域经济政策评价	368
8.1 区域经济政策评价的基本原理	369
8.1.1 区域经济政策评价的内涵与作用	369
8.1.2 区域经济政策干预逻辑与区域经济政策效应评价	372
8.1.3 区域经济政策评价的关键问题与区域经济政策效益评价	378
8.2 区域经济政策评价的类型	382
8.2.1 区域经济政策评价分类概述	382
8.2.2 区域经济政策事前评价	385

6 区域经济政策

8.2.3 区域经济政策中期评价	388
8.2.4 区域经济政策事后评价	389
8.3 区域经济政策评价的阶段与步骤	390
8.3.1 区域经济政策评价的安排阶段	391
8.3.2 区域经济政策评价的观察阶段	398
8.3.3 区域经济政策评价的分析阶段	400
8.3.4 区域经济政策评价的判断阶段	402
8.4 区域经济政策评价的方法	404
8.4.1 区域经济政策评价的古典福利方法	405
8.4.2 区域经济政策评价方法选择的困难	407
8.4.3 区域经济政策评价方法的分类	410
8.4.4 区域经济政策评价的间接方法及其应用	412
8.4.5 区域经济政策评价的部分方法及其应用	417
8.4.6 区域经济政策评价的综合方法及其应用	425
8.5 本章小结	433
9. 中国区域经济政策分析	438
9.1 中国区域战略的演变	438
9.1.1 中国区域战略的阶段性变化	438
9.1.2 不同区域战略阶段的主要区域经济政策缺陷	445
9.2 中国的主要区域问题与区域经济政策的演变	447
9.2.1 不同时期的主要区域问题	448
9.2.2 不同时期的区域经济政策:以贫困地区政策为例	456
9.3 中国目前的区域问题与区域经济政策现状	473
9.3.1 中国目前突出的区域问题	473
9.3.2 区域经济政策的主要缺陷	479
9.3.3 西部大开发政策案例分析	481

9.4 本章小结	488
10. 区域经济政策的未来方向	492
10.1 区域经济政策演变的基本规律与方向	492
10.1.1 不同阶段的区域经济政策重点	492
10.1.2 有关区域经济政策方向的争论	495
10.2 中国区域经济政策的发展方向	498
10.2.1 中国区域经济政策的基本趋势判断	498
10.2.2 中国区域管理的制度基础建设	501
10.3 本章小结	506
后记	509

1. 问题区域与区域经济政策

在世界上,几乎每个国家都存在相对贫困落后的地区或失业问题严重、经济萧条的地区。从理论上说,任何一个追求经济发展与社会进步的国家或地区,当经济发展到一定阶段后总会遇到各种各样的问题,既包括宏观与微观层次的问题,也包括地区层次的问题。一般而言,在宏观层次上的问题有内需不足、经济过热和收支不平衡等;在微观层次上有企业过度竞争、市场垄断和外部性等问题。但不论是宏观还是微观经济问题,总是存在于特定的空间范围之内。现实情况往往是,这些一般经济问题在各空间单元的表现程度与组合并不是一致的。在某些地区,经济问题不突出,但在其他一些地区,很多经济问题都表现得十分明显,而且这些问题综合作用的结果往往是地区间发展水平表现出明显的差距。区域经济政策就是针对这种问题突出的地区与地区发展水平差距的。

区域经济政策是一种特殊的经济政策,因此,本章第一节首先从一般经济政策的角度来分析区域经济政策,重点说明区域经济政策的内涵、外延与特点。第二节简要介绍区域经济政策的主要作用对象——问题区域及其目标取向。第三节以几个典型国家为例,概述区域经济政策的萌芽与兴起过程。区域经济政策在区域经济研究中所处的地位及其研究内容是第四节的重点。

1.1 经济政策与区域经济政策

经济政策通常被理解为政府从宏观或微观的角度处理经济问题的一般工具。区域经济政策虽然是经济政策这个大家庭中的一员,但一般经济政策研究几乎不涉及区域问题。然而,在现实中,几乎所有的宏观与微观经济问题的解决都离不开区域经济政策的支持。在区域经济联系日益密切的情况下,不考虑空间影响的一般经济政策有可能恶化区域问题。这是需要区域经济政策的最简单、最直接的理由。

虽然区域经济政策实践已积累了相当丰富的经验,但在区域经济研究领域,对区域经济政策的本质和分类依然存在许多不同看法。特别是在中国,有些不正确的认识有可能对区域经济政策研究的进展和现实中区域经济政策的制定与实施产生消极影响,因而在理论与实践两个方面都是有害无益的。

1.1.1 经济政策的基本原理及其与区域经济政策的关系

从全球范围来看,20世纪40年代后,政府干预经济的思想才逐步为人们普遍接受。一般而言,政府干预经济的思想,即干预主义,存在宏观与微观两个方面的理由:在宏观经济层次上,干预主义依据的是凯恩斯主义对总需求的分析以及在凯恩斯主义基础上形成的后凯恩斯主义;在微观经济层次上,垄断、外部性、共用产品以及收入分配不公等是干预主义的主要理由。尽管自20世纪70年代以来,又出现了反对政府干预的新自由主义理论,但现实经济中总是存在市场无法或无力解决的问题,这说明政府有选择的、适度的干预是必要的。20世纪70年代和80年代兴起的公共经济学与信息经济学(以博弈论为核心),从新的角度揭示了市场的局限性,不仅重新证明了以前的理论所指出的那

些市场缺陷,而且还分析了一些新的市场局限性,例如外部性、信息不完全或不对称和激励不相容性等等。

政府干预经济的主要目的是纠正市场作用造成的偏差,即纯市场力作用下社会经济发展过程及其结果与政府预期期间的差异。政府干预的目的主要是通过制定和实施各种各样的经济政策和规划来实现的。所谓经济政策(economic policy),是指国家或政府根据特定的客观经济发展问题和经济规律的基本要求,对经济行为进行规范、引导、激励、约束的规定与工具。经济政策主要通过影响市场环境和市场参数,直接或间接激励或约束微观经济活动,使之与宏观调控目标相符合。经济政策可分为微观经济政策和宏观经济政策。

微观经济政策主要是针对市场失灵而设计的干预工具,例如价格管制、反垄断政策、公共产品政策和再分配政策等,也称为微观管制。微观管制可分为直接管制和间接管制。间接管制是不直接影响经济行为主体的决策,仅对妨碍市场机制发挥作用的行为加以限制,以充分地发挥市场机制作用、维护竞争秩序为目的的管制;直接管制是以防止自然垄断、外部不经济等因素导致市场失灵为目的,直接介入经济主体决策的管制。

宏观经济政策主要是调节社会经济活动的总量及其结构,以减轻经济周期的波动幅度,促进经济协调发展。宏观经济政策主要包括财政政策、货币政策和国际收支政策等。从20世纪40年代以来,宏观经济政策为发达的市场经济国家普遍采用,成为现代市场经济区别于传统的自由竞争市场经济的一个重要标志。

无论是微观经济政策还是宏观经济政策,都是作用于经济运行过程本身的,一般不会有目的地实行空间倾斜。也就是说,经济政策对所有社会成员和地区是一致的,有可能无力解决甚至会加剧社会问题(如不合理的社会差别)和区域问题(如区域差距长期存在或扩大、困难地

4 区域经济政策

区的发展与生存条件恶化)。例如,一个国家内不同区域的供需矛盾表现得并不完全相同,在全国总需求过剩时,一些落后地区可能存在需求不足的问题,在这种情况下,紧缩的财政与货币政策会使处于需求不足困境中的落后地区雪上加霜,从而扩大区域差距并激化地区间矛盾。因而,在西方国家,除了实施微观与宏观经济政策外,还要制定与实施社会政策与区域经济政策。社会政策主要解决社会中的人际差异问题,而区域经济政策主要解决社会经济发展过程中的区际差距问题及由此问题导致的区际矛盾与冲突。两者有一定的重合。

区域经济政策与一般经济政策是同时出现的,两者在理论上有共同的渊源。通常认为,区域经济政策应该属于经济政策大家庭中的一个成员,而且区域经济政策工具与宏观和微观经济政策工具有类似之处,但由于一般经济政策(即微观经济政策和宏观经济政策)不会有目的地考虑空间问题,区域经济政策自产生之日起就有着与一般经济政策不同的突出特点(详见本章后面的分析)。可以说,只有区域经济政策与宏观经济政策相互协调、相互补充、相互支持,政府干预经济的目标才能真正实现。

1.1.2 区域经济政策的内涵与外延

前面从经济政策原理的角度简要说明了区域经济政策同一般经济政策的关系,那么什么是区域经济政策呢?

区域经济政策(regional economic policy)有多种称谓,如地区发展政策(area development policy)、区域发展政策(regional development policy)等,一般简称为区域政策(regional policy)。一般理解的区域政策除指区域经济政策外,还可能包括区域社会政策、区域创新与技术政策、区域人口政策、区域环境政策和区域文化政策等。区域经济政策尽管是运用经济手段解决区域问题与协调区域利益矛盾的主要工具,但

实际上,完善的区域经济政策需要考虑到区域开发对政治、社会、技术、人口、文化、环境与资源等多方面的影响,而且在很多国家,区域经济政策包括了这些方面的内容。例如,美国与欧盟国家的区域经济政策都包括了社会与环境等方面的措施。因此,若无特殊说明,本书后面所提到的区域政策都是指区域经济政策。除了章节标题外,后续章节主要使用“区域政策”这个概念。

许多学者曾试图明确界定区域政策的内涵。例如,约翰·弗里德曼(John Friedmann)曾在20世纪60年代认为,二战后许多问题逐渐演化为人类关注的焦点,其中,国家独立、国民经济发展、国家规划与区域政策是四个热门的主题。他将区域政策定义为:

“区域政策处理的是区位方面的问题,即经济发展‘在什么地方’。它反映了在国家层次上处理区域问题的要求。只有通过操纵国家政策变量,才能对区域经济的未来作出最有用的贡献。”^①

C. 罗杰(C. Roger)将区域政策定义为“所有旨在改善经济活动地理分布的公共干预;区域政策实际上试图修改自由市场经济的某些空间结果,以实现两个相关的目标:经济增长和良好的社会分配”^②。

阿姆斯特朗与泰勒认为,“区域政策可定义为一组政策工具集,这些政策工具组合在一起是为了实现某些目标”^③。

弗里德曼的概念强调了在国家层次上处理区域问题,强调了区域政策的决策权应该由中央当局掌握,但对区域政策的目标没有明确说明。罗杰的定义阐明了区域政策的目的,但对实现目的的手段没有具

① John Friedmann, 1966. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, The MIT Press, p. 5.

② N. Vanhove and H. L. Klaassen, 1980. *Regional Policy: A European Approach*, London: Saxon House, p. 43.

③ Harvey Armstrong and Jim Taylor, 1985. *Regional Economics and Policy*, Philip Allan, p. 196.